

Südafrika: Enteignung als neuer Weg in der Landreform?

Soest, Christian von; Cholet, Jérôme

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Soest, C. v., & Cholet, J. (2006). *Südafrika: Enteignung als neuer Weg in der Landreform?* (GIGA Focus Afrika, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276817>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Südafrika: Enteignungen als neuer Weg in der Landreform?

Christian von Soest und Jérôme Cholet

Ende Juni kündigte die neue Ministerin für Landwirtschaft und Landangelegenheiten an, dass die Landreform durch staatliches Handeln beschleunigt werden solle.

Analyse:

Die ANC-Regierung hat die Landfrage wiederentdeckt. Erst kündigte der Regierungsbeauftragte für Landfragen Tozi Gwanya an, im März mit ersten Enteignungen weißer Farmer zu beginnen. Dann versprach Präsident Thabo Mbeki eine grundlegende Prüfung des Ansatzes, nur verkaufswillige Farmer in die Pflicht zu nehmen. Am 22. März dieses Jahres ersetzte er die bisherige Ministerin für Landwirtschaft und Landangelegenheiten, die ein weitgehendes Scheitern des bisherigen Ansatzes der Landumverteilung eingeräumt hatte, durch Lulama Xingwana, die nun rasches Handeln ankündigt. Wohin also steuert Südafrikas Landpolitik im Jahr 2006?

- Von den drei Elementen der südafrikanischen Landreform – Rückgabe, Umverteilung sowie Landarbeiter- und Landrechte in den ehemaligen Homelands – zeigen zwölf Jahre nach dem Ende der Apartheid vor allem die Umverteilung von Farmland und die Stärkung der Rechte von Landarbeitern nur geringe Erfolge.
- Jüngste Äußerungen aus der ANC-Regierung lassen auf ein Abrücken vom Prinzip „williger Käufer, williger Verkäufer“ als Mittel der Umverteilung und auf eine stärkere Rolle des Staates schließen. Allerdings wurden bislang keine Zwangsenteignungen vorgenommen.
- Trotz gegenteiliger Äußerungen wurde die Landreform als Mittel der Umverteilung von der ANC-Regierung weitgehend vernachlässigt. Es gibt deutliche Hinweise, dass die Regierung bei möglichen (punktuellen) Enteignungen weiter rechtsstaatliche Prinzipien beachtet und Verhältnisse wie in Zimbabwe zu verhindern trachtet.

Keywords: Südafrika, Erbe der Apartheid, Landreform, Armut, wirtschaftliche Entwicklung

1. Geringe Erfolge der Landreform

Seit Jahren kommt die Vergabe von Land an die schwarze Bevölkerung kaum voran. Vor allem in den Provinzen KwaZulu-Natal, Limpopo, Mpumalanga und Nordwest stehen noch zahlreiche Übergaben aus. Der südafrikanische Regierungsbeauftragte für Landfragen Tozi Gwanya kündigte daher Anfang Februar umfassende Enteignungen weißer Farmer an, schon im März sollten diese beginnen. Das Prinzip „willing seller, willing buyer“ sei damit beendet. In den vergangenen zwölf Jahren wurden ungefähr 60.000 der 79.696 Rückerstattungsfälle gelöst, jedoch steht vor allem die Rückgabe riesiger Flächen in ländlichen Gebieten nach wie vor aus. Noch immer befinden sich über 80 Prozent der Agrarfläche im Besitz von Weißen. Jahrelange Verhandlungen über die Entschädigung weißer Farmer endeten bislang ohne große Erfolge.

„Landreform und -umverteilung sind wesentliche Elemente einer Transformation unserer Gesellschaft. Dementsprechend wird der Staat eine zentralere Rolle im Landreformprogramm spielen, um zu garantieren, dass das Entschädigungsprogramm beschleunigt wird und die Armen, insbesondere in den ländlichen Gebieten, gestärkt werden,“ erklärte der südafrikanische Präsident Thabo Mbeki in seiner Rede zur Lage der Nation am 3. Februar 2006.¹

Er kündigte ferner an, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten in diesem Jahr das marktorientierte Prinzip „willing buyer, willing seller“ überdenken werde, nach dem Land zur Umverteilung vom Staat angekauft wird. Ebenso sollen damit verbundene mögliche Preisverzerrungen geprüft und die Bedingungen, unter denen Ausländern der Erwerb von südafrikanischem Boden ermöglicht wird, überdacht werden. Schließlich tauschte er im März die Ministerin für Landwirtschaft und Landangelegenheiten aus. Die neue Amtsinhaberin Lulama Xingwana, vormals stellvertretende Ministerin für Rohstoffe und Energie, tat sich mit deutlichen Äußerungen zur Besserstellung von Schwarzen hervor und gilt als „Frau der kleinen Leute“. Bedeutet dies eine Abkehr von den bisherigen Prinzipien der Landreform?

Präsident Mbekis Bilanz ist bislang wie die seines Vorgängers Nelson Mandela äußerst gemischt, die Landreform genoss bislang nur wenig Aufmerksamkeit unter seiner Regierung. Insgesamt wurden nur 0,4 Prozent des Haushaltes dafür zur Verfügung gestellt. Zwar haben Landtransfers insgesamt zugenommen, Entschädigungsansprüche konnten schneller geklärt werden, das Budget für die Landreform stieg an und die Handlungsfähigkeit des Ministeriums für Landwirtschaft und Landangelegenheiten nahm zu.

Es hakt jedoch noch an vielen Stellen: Die Implementierung der Gesetze steht größtenteils noch aus, durch zum Teil unklare Zuständigkeiten können die staatlichen Institutionen auf Bundes- und Provinzebene noch immer nicht effektiv arbeiten. Das von der Regierung angepeilte Ziel, innerhalb von 15 Jahren 30 Prozent der gesamten Agrarfläche neu zu verteilen, ist in weite Ferne gerückt – bislang wurden nur etwa drei Prozent umverteilt. Die Frist, bis Ende 2005 über alle Rückerstattungs-gesuche entschieden zu haben, wurde um zwei Jahre verlängert.

2. Das Erbe der Apartheid

In kaum einem Land südlich der Sahara ist der Besitz fruchtbaren Bodens ungerechter verteilt als in Südafrika. Bereits vor der offiziellen Einführung der Apartheid im Jahr 1948 wurden schwarze Südafrikaner politisch, wirtschaftlich und beim Besitz von Grund und Boden systematisch benachteiligt. Während der Apartheid wurden Schwarze dann größtenteils entschädigungslos enteignet und ihnen wurde der Erwerb von Land verwehrt. Viele wurden darüber hinaus zwangsumgesiedelt.

Zahlreiche schwarze Südafrikaner wurden in sogenannten Homelands isoliert, die auf die territoriale Durchsetzung der Rassentrennung abzielten und vom übrigen Staatsgebiet abgetrennte, ökonomisch, finanziell und militärisch jedoch von Südafrika abhängige Reservate darstellten.

Zum Ende der Apartheid 1994 verfügten etwa 60.000 weiße Farmer über 86 Prozent der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche des Landes.² Mit den ersten demokratischen Wahlen und der Übergangsverfassung von 1994 kamen die Entschädi-

¹ <http://www.info.gov.za/speeches/2006/06020310531001.htm>.

² Bernstein, Henry (1994), The Rural Challenge. The ANC and the Countryside, Southern Africa Report, 9/3, S. 30.

gung von Landenteignungen seit dem *Land Tenures Act* von 1913, die ungerechte Landverteilung durch die Apartheid und die unklaren Landbesitzrechte vor allem in den ehemaligen Homelands auf die Agenda. Die neue Regierung Südafrikas, die nun der von einer Befreiungsbewegung zur politischen Partei gewandelte African National Congress (ANC) stellte, verpflichtete sich, die Ungerechtigkeiten der Apartheid zu korrigieren.

3. Die drei Säulen der Landreform

Die Regierung entschied sich für einen marktorientierten Ansatz der Umverteilung und die Vergabe staatlicher Subventionen, zum Beispiel durch günstige Kredite und den Verkauf staatlichen Landbesitzes. Immerhin besaß der südafrikanische Staat Flächen von mehr als 24 Millionen Hektar, von denen sich 13 Millionen in den ehemaligen Homelands befanden. Von neuen Umsiedlungen wollte die Regierung nach den Erfahrungen der Apartheid absehen. Für die Regierung Nelson Mandelas war die Landumverteilung ein Mittel der Armutsbekämpfung. Vor allem benachteiligte, arme Haushalte sollten von dem Programm profitieren. Im *Provision of Land and Assistance Act* wurde beschlossen, Schwarzen Zuschüsse von maximal 4.900 US\$ für den Erwerb von Land zu gewähren.

Die Landreformpolitik bekannte sich zum so genannten Prinzip „willing buyer, willing seller“, also zur ausschließlichen Umverteilung von Ländereien verkaufswilliger weißer Farmer. Zwangsenteignungen wurden de facto ausgeschlossen. Einen wichtigen Einfluss auf diese Konzeption übte die Weltbank aus.

Südafrikas Landreform beinhaltet drei Elemente:

1. die Rückgabe (Restitution) während der Apartheid unrechtmäßig enteigneten Landbesitzes,
2. die Umverteilung (Redistribution) von Land an vormals benachteiligte schwarze Südafrikaner,
3. die Verbesserung der Rechte von Landarbeitern und der Landbesitzrechte in den ehemaligen Homelands (*Tenure Reform*).

3.1. Rückgabe

Die Regierung von Präsident Nelson Mandela verabschiedete den *Restitution of Land Rights Act* als erstes Gesetz ihrer Amtszeit. Das Entschädigungs- oder Rückgabeprogramm zielt auf den Ausgleich der nach dem *Natives' Land Act* vom 19. Juni 1913 vorgenommenen Enteignungen. Sind die weißen Landbesitzer einverstanden, kauft der Staat ihnen das beanspruchte Land zum Marktpreis ab und führt es dem ursprünglichen Besitzer zu. Wird der Verkauf des beanspruchten Landes abgelehnt, kann ein Ausgleich auch über alternative Landflächen, den privilegierten Zugang zu staatlichen Haus- und Landentwicklungsprogrammen oder finanzielle Entschädigung geschaffen werden. Nach dem Gesetz hat jeder Südafrikaner, der unter der Apartheid Opfer von Enteignung und unzureichender Entschädigung wurde und dafür Beweise vorlegen kann, Anspruch auf Kompensation.

Bis Ende 2005 sollten alle Entschädigungsfälle abgeschlossen sein. 79.696 Anträge wurden gestellt, das *Land Restitution Programme* konnte Anträge mit einem Gesamtwert von 500 Mio. US\$ klären, mehr als 900.000 Hektar Land wurden verteilt und 250 Mio. US\$ wurden ausgegeben. Dennoch stehen noch immer mehr als 10.000 Fälle aus (siehe Tabelle 1).

Schwierigkeiten bestehen für die Antragsteller vor allem darin, die Ansprüche ausreichend zu belegen. Laut *Commission on Restitution of Land Rights* stößt die Umverteilung durch exorbitante Bodenpreise, Armut der Antragsteller und ihren Mangel an ausreichenden landwirtschaftlichen Kenntnissen sowie die Ablehnung der weißen Farmer, Land zum Verkauf freizugeben, an ihre Grenzen.

In 70 Prozent der Restitutionsfälle wurde finanziell und nicht durch die Abgabe von Land entschädigt. Dies hat vor allem drei Auswirkungen. Erstens wird kein Zugang zu Land hergestellt und auch der Landbesitz wird nicht neu verteilt, zweitens ist der Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und Armutsbekämpfung gering, und drittens werden hierfür Gelder verwendet, die sonst für Bildung, Gesundheit oder Arbeitsbeschaffung genutzt werden könnten. Die noch ausstehenden Ansprüche auf Restitution, die oftmals große Flächen in ländlichen Gebieten betreffen, bergen jedoch noch großes Umverteilungspotenzial.

Tabelle 1: Ziele und bisherige Ergebnisse der südafrikanischen Landreform

	Ziel	Ergebnisse bis 2005	Zahl der Bessergestellten
Restitution – Rückgabe enteigneten Landes	79.696 Anträge auf Rückgabe enteigneten Landes bis 2007 bearbeitet	ca. 60.000 bearbeitete Anträge (bis März 2005)	900.000
Redistribution – Umverteilung von Landbesitz	Umverteilung von 30 % des Farmlandes bis 2015 (gemeinsam mit den anderen beiden Elementen der Landreform)	3,1 % umverteiltes Farmland (bis Juli 2005)	300.000
Tenure Reform – Besitztitel- und Rechtsreform	Verbesserung der Rechte von Farmerbeutern und Neuordnung des Landbesitzes in ehemaligen Homelands	Legislative Maßnahmen verabschiedet, ausbleibende Umsetzung, de facto kaum Verbesserung	k. A.

Quellen: Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS) (2005), Umhlaba Wetu, 4/November, S. 1, <http://www.uwc.ac.za/plaas/publications/Umhlaba%20Wethu%2004.pdf>; Ministry of Agriculture and Land Affairs, Tenure Reform, <http://land.pwv.gov.za/tenurereform/>; Ministry of Agriculture and Land Affairs (2005), Position Paper for the Land Summit 2005, S. 9, http://land.pwv.gov.za/publications/land_summit/Position%20paper%202.DOC.

3.2. Umverteilung

Nach den ersten demokratischen Wahlen 1994 wurde das *Department of Land Affairs* eingerichtet und im Jahr 1996 mit dem *Department of Agriculture* vereinigt. Diese Zusammenführung kostete große Mühe und absorbierte Energien, die eigentlich für die Landreform benötigt wurden. Zwischen 1994 und 1999 konnte das Ministerium dadurch nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen. Unter dem Einfluss von Nichtregierungsorganisationen und der Weltbank entwickelte der Staat im Jahr 1994 das *Reconstruction and Development Programme*, dessen Ziel unter anderem war, Landzugang und Gerechtigkeit durch stärkere staatliche Unterstützung voranzubringen.³ Die Weltbank erklärte, dass 30 Prozent des in weißer Hand befindlichen Landes an über 600.000 schwarze Haushalte innerhalb von fünf Jahren und mit Kosten in Höhe von 4,34 Mrd. US\$ verteilt werden könnten. Die südafrikanische Regierung nahm dies als Ziel in ihr Programm auf.

Die Landumverteilung sollte nicht nur die weit verbreitete Arbeitslosigkeit bekämpfen, sondern auch zu einem Anstieg der Einkommen auf

dem Land beitragen und die Überbesiedlung weiter Abschnitte Südafrikas abmildern. Die Regierung versprach sich zudem einen Wirtschaftsaufschwung über neue, von Schwarzen geführte Familienbetriebe. Allerdings konnte bis heute gerade einmal ein Zehntel des ursprünglichen Vorhabens umgesetzt werden (siehe Tabelle 1).

3.3. Rechte von Landarbeitern

Als eines der wichtigen Probleme bei der Umverteilung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens erwiesen sich die unklaren Besitzverhältnisse, vor allem in den ehemaligen Homelands, und die mangelnden Rechte von Farmerarbeitern. In einigen Provinzen hatte sich mit dem absehbaren Ende der Apartheid die Zahl der Vertreibungen von Landarbeitern verzwanzigfacht. Häufig wurden schwarze Arbeiter vertrieben, die bereits seit Generationen das Land für den Besitzer bestellt hatten und unter erbärmlichsten Bedingungen lebten. Akte großer Brutalität machten Schlagzeilen, es kam zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen Farmern und Arbeitern. Der im Jahr 1996 verabschiedete *Interim Protection of Informal Land Rights Act* sollte dieses Problem lösen. Er gewährte 30 Prozent der Bevölkerung das Recht, Land zu besiedeln und zu nutzen. Um die anhaltenden Auseinandersetzungen zu beenden, wurde schließlich 1998 der *Prevention of Illegal Evictions and Unlawful Occupation Act* be-

³ Reconstruction and Development Programme, <http://www.polity.org.za/html/govdocs/rdp/rdp1.html>. Das Programm wurde 1996 durch die stärker marktorientierte Growth, Employment and Redistribution Strategy ergänzt bzw. ersetzt, <http://www.polity.org.za/html/govdocs/policy/growth.html?rebookmark=1>.

schlossen. Zwar gewährt er den Landbesitzern das Recht, Personen, die unrechtmäßig Land besetzt haben, zu vertreiben – allerdings nur wenn zuvor ein Gericht darüber befunden hat. Es ist eine weit verbreitete Einschätzung, dass die Rechte von Farmarbeitern bis heute nicht effektiv durchgesetzt werden und sich ihre Lage im Gegenteil sogar verschlechtert hat (siehe Tabelle 1).

Als weiteres grundlegendes Problem erwiesen sich die komplizierten Besitzverhältnisse in den ehemaligen *Homelands* oder *Communal Lands*. Dort wird das Land nach unterschiedlichen, größtenteils noch aus der Apartheid stammenden Gesetzen verwaltet. Die Akten sind oft unvollständig, die meisten Landtransfers geschehen extralegal. Zwischen den traditionellen Führern, die die Zuteilung des Landes regeln, den Einwohnern bzw. Landnutzern, den gewählten Kommunalbehörden und schließlich dem Ministerium für Landwirtschaft und Landangelegenheiten, das offiziell über die rechtliche Landvergabe entscheidet, herrschen große Differenzen.

Der *Communal Land Rights Act* (2004) sollte in der Frage der Besitz- und Nutzungsrechte in den Homelands endlich Klarheit bringen. Die anhaltende Verschlechterung der Lebensbedingungen, die Landflucht und die Ausbeutung von Landnutzern setzen die Regierung allerdings weiter unter Druck. Das Ministerium möchte die Kontrolle über den Boden Einzelpersonen und Gemeinden zusprechen und favorisiert die Übergabe der Bodenrechte an die Landnutzer. Damit will die Regierung neben der Klärung des Problems auch mehr Demokratie und Transparenz in den ehemaligen Homelands durchsetzen.

Die traditionellen Führer fürchten dagegen, mit der Kontrolle über das Land ihre letzte Machtbasis zu verlieren, und drohen mit Widerstand und Gewalt. Einen Großteil ihrer Macht hatten sie schon durch die Demokratisierung nach der Apartheid verloren, und sie scheinen zu weiteren Zugeständnissen nicht bereit zu sein. Die Identifizierung legitimer Besitzer könnte zudem die staatliche Verwaltung überfordern und kostspielig werden. Angesichts des hohen Konfliktpotenzials der Reform der Landbesitzrechte hat sich die Regierung deshalb bislang außerordentlich zurückhaltend verhalten. Zu einer grundlegenden Verbesserung der Situation der Landnutzer in den ehemaligen Homelands kam es bisher nicht.

4. Das Problem der Gewalt

Sowohl von Landbesitzern als auch von Landarbeitern ausgeübte Gewalt ist ein Symptom der sozialen Probleme und der zunehmenden Unzufriedenheit mit der Landfrage in Südafrika. Das von der Regierung wegen des hohen Maßes an ländlicher Gewalt eingesetzte *Committee of Inquiry into Farm Attacks* zeichnete ein erschreckendes Bild. Seit 1991 haben gewaltsame Auseinandersetzungen auf dem Land stetig zugenommen. Die Anzahl der registrierten Fälle war von 327 im Jahr 1991 auf 1.011 im Jahr 2003 gestiegen. Zwischen 1991 und 2004 wurden 1.500 weiße Farmer und ihre Angehörigen ermordet, 147 Menschen kamen allein im vergangenen Jahr ums Leben.

Andererseits berichtete die südafrikanische Menschenrechtskommission von zahlreichen Übergriffen von Farmern gegen ihre Arbeiter, von denen der Großteil gar nicht den Behörden gemeldet wurde.

Die *New York Times* bezeichnete in einem Artikel vom 6. Januar 2004 die Lage in den ländlichen Gebieten Südafrikas als „low-level guerilla warfare.“⁴ Auch wenn die Übergriffe nicht auf die nationale Ebene auszufernen drohen, so zeigen sie doch das hohe Konfliktpotenzial, dass die verzweifelte Lage vieler schwarzer Landloser und Landarbeiter birgt.

Die hohe Gewaltbereitschaft wird von den verschiedenen Gruppen unterschiedlich interpretiert. Während weiße Farmer und AgriSA, der Zusammenschluss der südafrikanischen Großfarmer, die Übergriffe überwiegend für rassistische Akte und Rachetaten halten, zeichnet die Südafrikanische Menschenrechtskommission ein anderes Bild: „Wir glauben, dass diese Angriffe rassistisch in der Auswahl der Ziele sind, aber wirtschaftliche Probleme die eigentliche Ursache darstellen.“

Der oppositionelle *Pan Africanist Congress* (PAC), einige Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsgruppen beschuldigen die hauptsächlich weißen Großfarmer, durch Ausbeutung, schlechte Arbeitsbedingungen und Landvertreibung zu einem Klima der Gewalt beizutragen. Zudem prangern sie die Unfähigkeit des *Department of Land Affairs* und anderer staatlicher Institutionen an, ausreichend Ressourcen und Personal für

⁴ La Franiere / Wines, Michael (2004), Africa Quandary: Whites' Land vs. The Landlessness of the Blacks, *New York Times*, 6.1.2004.

den Schutz von Landarbeitern vor unrechtmäßiger Vertreibung zur Verfügung zu stellen.

Zwangsenteignungen und Besetzungen weißer Landgüter in Zimbabwe begannen im April 2000 und warfen einen langen Schatten auf Südafrika. Die Krise im Nachbarland konfrontierte die ANC-Regierung nicht nur mit den Grenzen des eigenen marktorientierten Ansatzes, sondern führte auch zu einem zeitweiligen Anstieg der Gewalt. Der radikale Kurs des zimbabwischen Präsidenten Mugabe fand große Zustimmung in der schwarzen südafrikanischen Bevölkerung. Eine Umfrage im April 2000 ergab, dass 54 Prozent der Einwohner von Townships den militanten Ansatz Zimbabwes unterstützten.

Angesichts der Krise in Zimbabwe war es für die südafrikanische Regierung immer schwieriger, die Vorzüge ihres Ansatzes „willing seller, willing buyer“ zu verteidigen, der nur geringe Erfolge zeitigte (siehe Tabelle 1). Die Ministerin Thoko Didiza stellte das gescheiterte Landreformprogramm Zimbabwes den Erfolgen in Südafrika entgegen, obwohl immer offensichtlicher wurde, dass der bisherige Ansatz weder umfangreiche Landumverteilungen brachte, noch die Versprechungen der Regierung einzuhalten erlaubte.

5. Möglichkeit der Enteignung und Förderung der Großfarmer unter Mbeki

Die neue südafrikanische Verfassung sieht die Möglichkeit zur Enteignung von Besitz in Artikel 25 (Abs. 2) ausdrücklich vor.⁵ Im „öffentlichen Interesse“ sind Enteignungen gegen eine Entschädigung möglich, deren Umfang und Zahlungsweise entweder mit den Betroffenen vereinbart oder durch ein Gericht entschieden wurde.

Die Höhe der Leistung, ihre Laufzeit und die Zahlungsmodalitäten müssen fair verhandelt werden, ausgeglichen zwischen öffentlichem Interesse und dem der Betroffenen. Bei der Ermittlung des Entschädigungsumfanges sind dabei bezüglich des Besitzes die derzeitige Nutzung, die historische Aneignung, der Marktwert, direkte Staatsinvestitionen und Subventionen zu beachten.

Eine Landreform, die allen Südafrikanern Zugang zu den natürlichen Ressourcen des Landes gewähren soll, fällt unter das „öffentliche Interes-

se“. Der Staat wird in der Verfassung dazu aufgerufen, legislative und andere Maßnahmen zu treffen, um innerhalb seiner Möglichkeiten die Bedingungen des Landzugangs aller zu verbessern.

Im Januar 2004 unterzeichnete Präsident Thabo Mbeki einen Gesetzeszusatz zum *Restitution of Land Rights Act*. Dem zufolge kann die Landwirtschaftsministerin nun selbst über Enteignungen (bei zumeist ungenutztem Land) entscheiden und muss nicht mehr über den *Land Claims Court* gehen, auch wenn Betroffene noch immer das Gericht anrufen können. Damit bietet sich zumindest eine neue Chance, wenn Landbesitzer jahrelang den Prozess verzögern oder sich verkaufsunwillig zeigen. Die Zugriffsrechte des südafrikanischen Staates auf Land sind jedoch auch mit dieser Gesetzesänderung nicht stärker als etwa die in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Präsident Mbekis *Land Redistribution for Agricultural Development Programme* (LRAD) hat eine wesentliche Änderung des Schwerpunktes der Umverteilung des Landbesitzes gebracht: Es sieht vor, eine Schicht neuer schwarzer Großfarmer zu etablieren.⁶ Das Programm versorgt die Farmer mit Krediten von zwischen 2.600 und 13.000 US\$, entsprechend ihrem Eigenkapital. Schwarzen Farmern fällt der Einstieg in den von Weißen dominierten Wirtschaftssektor jedoch weiter schwer, da sie oft nicht über die notwendigen Kontakte verfügen und keinen Zugang zu Versicherungen, Krediten und Märkten haben.

Erst Ende 2004 beschloss die Regierung, die staatliche Unterstützung nach der Übertragung von Land an schwarze Farmer fortzuführen. Durch das *Comprehensive Agricultural Support Programme* werden jetzt notwendige technische Hilfe, Ausbildung, Marketing- und Wirtschaftsunterstützung geleistet. Nichtsdestoweniger ist die ungenügende Betreuung nach dem Landerwerb („post-settlement support“) einer der Hauptkritikpunkte von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlern, etwa von der University of the Western Cape. Das LRAD-Programm zielt insgesamt weniger auf Armutsreduzierung und Subsistenzlandwirtschaft, und Kritiker befürchten, dass es lediglich die Zusammensetzung der kommerziellen Großfarmer in Südafrika zu verändern suche.

Vor allem Nichtregierungsorganisationen haben die Regierung aufgefordert, vom Prinzip „willing seller, willing buyer“ Abstand zu nehmen und

⁵ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm>.

⁶ <http://www.nda.agric.za/docs/redistribution.htm>.

ihre konstitutionellen Möglichkeiten wahrzunehmen, die Geschwindigkeit der Landreform durch Enteignungen zu beschleunigen. Bislang hielt sich die ANC-Regierung jedoch zurück, selbst ungenutzte Flächen zu enteignen und aktiv umzuverteilen.

Als Wendepunkt könnte der *National Land Summit* Ende Juli 2005 angesehen werden, der in Johannesburg über 1.000 Delegierte verschiedener Institutionen zusammenbrachte. Die damalige Landwirtschaftsministerin kündigte dort bereits die Überprüfung der bisherigen marktgestützten Politik und eine stärkere Rolle der Regierung bei der Umverteilung an.

Trotz dieser Ankündigung blieben die Aktivitäten der Regierung bislang allerdings marginal. Konkrete Pläne zur Umsetzung der Ziele des *Land Summit* wurden bis heute nicht veröffentlicht. Die Ernennung der neuen Ministerin Lulama Xingwana am 22. März wurde von politischen Beobachtern deswegen auch als ein Zeichen der Unzufriedenheit Präsident Mbekis mit dem Fortgang der Landreform gewertet. Allerdings hat diese Umbesetzung zu weiteren Verzögerungen geführt.

6. Ausblick

Südafrika wird kein zweites Zimbabwe werden.⁷ Im südafrikanischen Parlament sprechen sich alle politischen Parteien, mit Ausnahme des marginalisierten PAC, gegen Landbesetzungen aus und fordern einen geordneten Umverteilungsprozess. Selbst Nichtregierungsorganisationen wie *Landless People's Movement* und *Homeless People's Federation* erwägen Enteignungen nur, wenn Verhandlungen mit der Regierung und den privaten Landbesitzern endgültig gescheitert sind. Ihnen ist es jedoch gelungen, verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit für dieses Thema zu erzeugen. Mit Märschen, Sit-ins, Briefaktionen und Demonstrationen kritisieren sie die Langsamkeit der Reformen.

Die neue Ministerin Xingwana hat in der Vergangenheit südafrikanische Großkonzerne für die – nach ihrer Meinung – fortgesetzte Benachteiligung schwarzer Südafrikaner hart kritisiert und gilt als durchsetzungsstark. Trotz dieser

Rhetorik und einer möglichen vermehrten Nutzung von Enteignungen, vor allem zur Rückgabe von Land, ist eine Abkehr vom Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nicht zu erwarten. Die Ministerin hat zudem angekündigt, verstärkt selbst Land auf dem freien Markt für die Umverteilung anzukaufen.

Es bleibt festzuhalten, dass die südafrikanische Regierung bislang nicht die richtige Kombination von Markt- und staatlichen Mechanismen (die auch Enteignungen enthalten) zur Umverteilung durch die Landreform gefunden hat. Des Weiteren scheint unklar, ob die südafrikanische Regierung die Landreform als Mittel primär der Armutsbekämpfung oder eher der Förderung schwarzer Großfarmer versteht.

Landbesetzungen finden häufig in stadtnahen Bereichen statt. Zur Armutsbekämpfung im stark urbanisierten Südafrika sind deswegen vor allem stadtnahe Flächen und adäquate Unterkünfte von Bedeutung. Der Großteil der umverteilten landwirtschaftlichen Flächen in ländlichen Gebieten wird wohl neuen, schwarzen Großfarmern zugute kommen. Allerdings zeigt sich hier, dass es mit einer einfachen Umverteilung von Böden nicht getan ist, sondern dass neue Farmer erhebliche (staatliche) Unterstützung benötigen.

Die Vorgänge im benachbarten Zimbabwe sowie die Gewalt auf Farmen zeigen die Dringlichkeit einer beschleunigten und umfassenden Landreform in Südafrika. Trotz verstärkter Rhetorik hat sich bei der Umsetzung bislang allerdings erst wenig bewegt.

⁷ Zur Landfrage in Namibia siehe Melber, Henning, Namibia, in: *Africa Yearbook 2004: Politics, Economy and Society South of the Sahara*, ed. by Mehler, Andreas / Melber, Henning / Walraven, Klaas van, Leiden 2005.

■ Literaturhinweise

International Crisis Group (2004), *Blood and Soil, Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa*, New York, www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3396&l=1.
Lahiff, Edward (2005), *From 'Willing Seller, Willing Buyer' to a People-driven Land Reform*, PLAAS Policy Brief 17, University of the Western Cape, Cape Town.
Soest, Christian von (2002), *Anspruch und Wirklichkeit der südafrikanischen Landreform*, München, Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung 33.
Turner, Stephen / Ibsen, Hilde (2000), *Land and Agrarian Reform in South Africa: A Status Report*, University of the Western Cape, Cape Town.

■ Die Autoren

Dipl.-Journ. Christian von Soest ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Kunde.
E-Mail: soest@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/soest>.

Jérôme Cholet arbeitet als freier Journalist im südlichen Afrika, Johannesburg.
E-Mail: jcholet@web.de.

Die Autoren danken Janina Dill für wertvolle Hilfe bei der Erstellung des Beitrages.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Kunde redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Kunde

IMPRESSUM